Fondata da
Giuseppe Cataldi
Diretta da
Alessandro Taradel

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

Analisi delle istituzioni
e delle politiche pubbliche

3-4 1998

Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche: esperienze e prospettive
Atti del V Convegno Cogest

Contributi di: Berlenghi, Bertelè, Bettinelli, Bettini, Borgonovi, Caianiello, Chiti, Cogliandro, Collevecchio, Craca, Fortuna, Granelli, Guccione, Mancini, Marra, Negri, Pacchiarotti, Pedone, Taradel, Tino, Zoppi

Anno XLV nuova serie

FrancoAngeli

Ernesto Bettinelli*

Misurare le responsabilità

L'istituto dei «controlli interni» è relativamente recente e ancor più recenti sono i tentativi di renderli effettivi. L'idea è però «antica»; si trova in nuce nell'art. 97, c. 1, della Costituzione laddove prescrive i connotati fondamentali della pubblica amministrazione: *imparzialità e buon andamento*. Concetti e valori che si possono certamente leggere ed interpretare in modo disgiunto, ma che possono essere considerati assieme, come endiadi. Se adottiamo questo approccio, possiamo immediatamente individuare la «missione» della pubblica amministrazione, anzi delle tante pubbliche amministrazioni della Repubblica: produrre *utilità* nell'interesse della convivenza costruita sui princìpi dello Stato di diritto, cioè sulle *buone e ragionevoli regole* normative che preservano da arbitrarie discriminazioni.

In questa prospettiva è facile trovare altri concetti ed altre indicazioni, sempre meno astratte quali: il *rendimento* dell'azione amministrativa e il *risultato* della gestione amministrativa. Si tratta di «parametri» che consentono di valutare concretamente le organizzazioni, di far valere, quindi, *effettivamente* le responsabilità di ciascuna.

Il d. lgs n. 29 del 1993, dopo quasi mezzo secolo dall'entrata in vigore della Costituzione, rappresenta probabilmente il primo tentativo organico di dare corpo alle intuizioni dei padri fondatori. Eppure anche questo importantissimo atto è stato considerato per quasi un lustro come una sorta di «manifesto» a futura memoria: un catalogo di *ulteriori* condizioni rivolte

* Sottosegretario di Stato per la Funzione pubblica.

alle pubbliche amministrazioni per indurle a percorrere i sentieri ancora ampiamente inesplorati della *trasparenza*, dell'*efficienza*, dell'*efficacia*.

Definisco «ulteriori» tali condizioni (che si esprimono in moduli e criteri organizzativi) in quanto il d. lgs n. 29 appartiene a una generazione di leggi (n. 241 del 1990, n. 142 del 1990 e 81 del 1993) tutte indirizzate ad esaltare, pur sotto profili diversi, il principio *diffuso* di responsabilità, inteso nel significato più semplice e comprensibile: volontà e capacità di rispondere agli altri, di far conoscere loro – nel modo più immediato possibile, senza elusioni – le attività e i risultati prodotti.

Responsabilità è dunque la parola-chiave dell'intero d. lgs n. 29. Al riguardo si possono richiamare importanti enunciati.

Nell'art. 3, al c. 2, laddove si fissano la posizione e le funzioni dei dirigenti, si precisa che essi sono *responsabili della gestione e dei relativi risultati*. Posso anticipare che, in attuazione della legge di delegazione n. 59 del 1997 (c.d. «Bassanini-1»), è in cantiere un'integrazione e un rafforzamento di tale pur importante affermazione, nel senso che si specificherebbe: «in via esclusiva».

Ciò significa che anche l'attività dei «burocrati» deve essere *misurabile*.

Nella stessa direzione l'art. 4, c. 1, dispone che le amministrazioni pubbliche devono organizzare i propri uffici allo scopo di assicurare «*economicità, speditezza* e *rispondenza* al pubblico interesse dell'azione amministrativa».

Anche queste parole hanno un senso *effettuale*; sono «relative» a concrete situazioni: confermano dunque l'esigenza di *misurazione*.

Questa rassegna di concetti ribaditi nel d. lgs n. 29 può continuare ricordando anche che – ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. *e)* – è prevista «la responsabilità e collaborazione *di tutto il personale per il risultato dell'attività lavorativa*».

Dunque non un generico richiamo all'attività lavorativa, bensì ai suoi *risultati*. Non è più sufficiente la mera attività; essa deve produrre *utilità*, suscettibili – insisto – di *misurazioni*.

Il riferimento a «*tutto il personale che collabora*» è rilevante anche per un altro aspetto: quello della *più adeguata organizzazione* ai fini del miglior rendimento. In sostanza si rompe il principio tradizionale della «catena» gerarchica, ritenuto anche in epoca repubblicana irrinunciabile per la pubblica amministrazione; e si introduce la possibilità e l'opportunità di una diversa dimensione organizzativa per *linee orizzontali*, che valorizzi le esigenze di coordinamento reciproco, che si affidi a una più matura logica di *staff*.

In questa veloce disamina, merita sottolineare almeno un'altra novità del d. lgs n. 29: l'istituzione di uffici per le «relazioni con il pubblico» (art. 12) da parte di tutte le pubbliche amministrazioni. I compiti ad essi attribuiti in maniera analitica sono molteplici, ma si possono ridurre alla stessa esigenza

di responsabilità (*rendere conto*) che informa l'intero impianto della normativa che si va considerando. Il pubblico, gli utenti, diventano in effetti i soggetti che *misurano* l'efficienza e l'efficacia delle attività e dei servizi di cui sono destinatari non più soltanto passivi.

La previsione nelle pubbliche amministrazioni dei «Servizi di controllo interno», dei «nuclei di valutazione» è, per così dire, la conclusione di un coerente discorso normativo. Rappresenta la chiusura di un sistema.

L'art. 20, su cui si concentra in particolare l'attenzione di questo convegno, riprende infatti concetti ed espressioni già enunciati. I dirigenti sono responsabili del *risultato* dell'attività svolta dagli uffici che presiedono, della *realizzazione* dei programmi e dei progetti loro affidati... Così pure l'obiettivo dei *rendimenti* viene ribadito.

Se il disegno che emerge dal d. lgs n. 29 è sufficientemente nitido e l'approdo è visibile, non altrettanto si può dire per l'individuazione dei mezzi e delle risorse a disposizione delle amministrazioni chiamate a procedere a una vera e propria «autoriforma».

In effetti i Servizi di controllo interno, a fronte dei «compiti» assai impegnativi loro affidati: quali la *verifica* («mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti» e sulla base di «parametri» di riferimento individuati annualmente) del conseguimento degli obiettivi e della corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche (art. 20, c. 2), sono costituiti in maniera alquanto approssimativa. Si premette e promette che essi operino in posizione di autonomia, dovendo rispondere *esclusivamente* agli organi di direzione politica (ma quanto vale siffatta «garanzia» in un sistema politico fortemente instabile?), trovandosi sottratti ai circuiti delle gerarchie amministrative. Ma nel contempo viene ai medesimi attribuito un «apposito» contingente di personale selezionato dalle stesse amministrazioni oggetto di controllo e valutazione, le quali devono provvedere normalmente «nell'ambito delle dotazioni organiche vigenti». I requisiti professionali o le qualità di tale personale non sono precisati; solo «per motivate esigenze» è ammesso il ricorso a consulenti esterni «esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione». Per l'istituzione dei «nuclei di valutazione» ci si avvale dei dirigenti generali e (ma sembra un'ipotesi non particolarmente favorita) di *esperti anche esterni alle amministrazioni*. E, in casi di particolare complessità, il presidente del Consiglio può stipulare specifiche convenzioni con soggetti pubblici o *privati* «particolarmente qualificati» per lo svolgimento dei compiti di valutazione.

Queste opportunità sono però, di fatto, rese evanescenti dalle barriere invalicabili dei vincoli di bilancio.

Quanto ai poteri, i servizi e i nuclei hanno accesso ai documenti amministrativi e possono chiedere «informazioni» agli uffici pubblici... Emerge

anche in questo caso un'eccessiva genericità se non casualità nella previsione di strumenti idonei, in rapporto ai compiti.

Insomma, la «grande» idea delle responsabilità *effettive* delle amministrazioni e degli amministratori ha trovato debole sviluppo, anche se il «risultato negativo» di una gestione finanziaria, tecnica o amministrativa dovrebbero comportare effetti sanzionatori nei confronti dei dirigenti inottemperanti (il loro collocamento a disposizione, per la durata massima di un anno, o a riposo per ragioni di servizio nei casi più gravi).

Ciò spiega, in parte, perché la gran parte delle amministrazioni non abbia rispettato il termine del 1° febbraio 1994, previsto dal d. lgs n. 29 per l'istituzione, mediante regolamenti interni, dei Servizi di controllo interno.

Le insufficienze di previsione normativa, di individuazione di mezzi e risorse e i conseguenti ritardi appena segnalati non possono, tuttavia, avere come esito l'abbandono di un'«idea» non solo «giusta», espressione della stessa cultura costituzionale nel momento in cui sono aperti i cantieri della più grande riforma amministrativa della nostra storia repubblicana. Una riforma che scommette soprattutto sulla definizione e diffusione di responsabilità *effettive*.

La già citata legge di delegazione n. 59 del 1997 espande i princìpi fondamentali del d. lgs n. 29 del 1993, richiamando esplicitamente gli artt. 97 e 98 della Costituzione. Riafferma vigorosamente il principio della «separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni» (art. 11, c. 4).

Prefigura gli strumenti di misurazione della corretta attività amministrativa quando prevede la definizione da parte del Dipartimento della funzione pubblica di un «codice di comportamento» dei dipendenti della pubblica amministrazione al quale si accompagna l'adozione di una pluralità di codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni pubbliche. Complementari a questi codici sono le «carte dei servizi» attraverso le quali ciascuna amministrazione individua e definisce le prestazioni in grado di *soddisfare* gli utenti (art. 17, c. 1, lett. *b*).

In questo contesto il tema dei Servizi di controllo interno, dei nuclei di valutazione e il loro sostanziale rafforzamento viene recuperato per sanare le approssimazioni del d. lgs n. 29.

Innanzitutto le singole amministrazioni non vengono lasciate sole nell'istituzione di tali organismi. Si contempla una *rete forte* che fa capo a «Servizi centrali per la cura delle funzioni di controllo interno», i quali dispongono finalmente di *adeguati supporti tecnici* (operando, ad esempio, in collegamento con gli uffici di statistica). Inoltre spetta loro vigilare sulle singole amministrazioni affinché provvedano all'istituzione dei propri Servizi di controllo interno. Se ciò non avviene entro tre mesi dall'entrata in vi-

gore del d. lgs attuativo della l. n. 59, i Servizi centrali intervengono *in via sostitutiva*.

La medesima legge, poi, ridefinisce con maggiore precisione mezzi, criteri e parametri per l'esercizio della funzione di controllo interno. Mi limito a segnalare quelli più rilevanti e innovativi: la predisposizione di sistemi informativi-statistici decentrati per la raccolta almeno annuale di rilevazioni, di costi, di attività, di prodotti; la realizzazione presso la Presidenza del Consiglio di una banca-dati sull'attività di valutazione collegata con tutte le amministrazioni attraverso efficienti sistemi informatici. Una simile «rete» dovrebbe consentire ad esse di provvedere con la consapevolezza e il rigore necessari all'elaborazione di quegli «specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità» che la legge Bassanini richiede alle medesime. E dovrebbe rendere effettivamente possibile quella «valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati», già anticipata *intuitivamente* dal d. lgs n. 29 del 1993.

Con strumenti siffatti, la cui definizione è ora affidata al legislatore delegato, sarà certamente più facile compiere quelle *misurazioni* delle responsabilità che è presupposto non solo per inverare il principio costituzionale del «buon andamento» delle pubbliche amministrazioni, ma anche per massimizzare risorse finanziarie ed umane che, fino ad oggi, hanno avuto una considerazione davvero residuale.